COMMISSIE VAN ADVIES
voor de zaken betreffende
DE BURGERLIJKE STAAT
en de NATIONALITEIT

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Privaatrecht
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag, 3 december 2015

Betreft: Adviesaanvraag ter uitvoering van de motie-Dijkstra (34 102, nr. 5)

Excellentie,

1. Bij schrijven van 14 september 2015 (kenmerk 681790) hebt u de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit (hierna: de Commissie) om advies gevraagd over de uitvoering van de motie-Dijkstra (34 102, nr. 5). Deze motie is aangenomen tijdens het overleg in de Tweede Kamer over de Initiatiefnota van het kamerlid Sjoerdsma 'Wereldwijd jezelf kunnen zijn'.[1] In deze Initiatiefnota wordt aandacht gevraagd voor de verbetering van de positie van homoseksuelen, lesbiennes, biseksuelen en transgenders (hierna: LHBT) en wordt een aantal punten voorgesteld die de Nederlandse regering zou moeten uitvoeren om de tolerantie voor LHBT wereldwijd te bevorderen. Eén van de voorstellen in de Initiatiefnota is het openstellen van het huwelijk in Nederland voor partners die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten en evenmin woonplaats in Nederland hebben.[2]

Tijdens het Notaoverleg van 15 juni 2015 is de volgende door het lid Dijkstra voorgestelde motie aangenomen:

> "De Kamer,
>
> gehoord de beraadslaging,
>
> overwegende dat op dit moment mensen alleen kunnen trouwen in Nederland als één van de partners de Nederlandse nationaliteit bezit of Nederlands ingezetene is;

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 102, nr. 2.
[2] Initiatiefnota, a.w., p. 3.

verzoekt de regering, te laten onderzoeken wat de voor- en nadelen zijn van het openstellen van het burgerlijk huwelijk in Nederland voor bruidsparen zonder de Nederlandse nationaliteit of woonplaats, en in hoeverre dit kan bijdragen aan de emancipatie van lhbt-rechten wereldwijd,

en gaat over tot de orde van de dag'.

In uw brief heeft u de Commissie om advies gevraagd over de voor- en nadelen van het openstellen van het burgerlijk huwelijk in Nederland voor bruidsparen zonder de Nederlandse nationaliteit of woonplaats. U hebt de Commissie gevraagd in elk geval in te gaan op de volgende aspecten:

1. Communicatie van de ambtenaar van de burgerlijke stand met aanstaande echtgenoten die de Nederlandse taal niet machtig zijn.
2. Mogelijke problemen met het controleren van door de aanstaande echtgenoten opgegeven gegevens betreffende hun burgerlijke staat.
3. Eventuele kosten verbonden aan het mogelijk maken van huwelijksvoltrekkingen in Nederland door personen die geen van beiden de Nederlandse nationaliteit bezitten, noch in Nederland woonplaats hebben.
4. Ziet u andere gevolgen (voor- en nadelen) van een dergelijke openstelling van het Nederlandse huwelijk?
5. De motie maakt geen gewag van openstelling van het geregistreerd partnerschap, maar ik zou het op prijs stellen als u in uw advies tevens ingaat op eventuele afwijkende voor- en nadelen betreffende de sluiting van geregistreerde partnerschappen.

De Commissie heeft in haar vergadering van 13 oktober 2015 over de adviesaanvraag beraadslaagd. Van de zijde van uw Ministerie was tijdens deze beraadslaging aanwezig mevrouw mr. E.C.C. Punselie. Over de uitkomst van dit overleg berichten wij u als volgt.

1. De Commissie staat sympathiek tegenover de voorstellen ter verbetering van de positie van LHBT wereldwijd. Ook ten aanzien van het openstellen van het huwelijk in Nederland voor personen zonder de Nederlandse nationaliteit en zonder woonplaats in Nederland, neemt de Commissie een positieve grondhouding aan. De Commissie wijst op de volgende aspecten die daarbij van belang zijn.

2. In art. 1:44 lid 2 BW ligt de eis besloten dat een huwelijk slechts in Nederland kan worden aangegaan, indien één van de aanstaande echtgenoten de Nederlandse nationaliteit bezit of één van de aanstaande echtgenoten (ongeacht hun nationaliteit) in Nederland woonplaats heeft.[3] Openstelling van het huwelijk in de door de Initiatiefnota bedoelde zin heeft gevolgen niet alleen voor 'LHBT-huwelijken', maar voor alle huwelijken. Ook personen van verschillend geslacht kunnen bij realisering van het voorstel in Nederland een huwelijk aangaan zonder dat zij door nationaliteit

[3] In noot 3 van de Initiatiefnota, a.w, p. 3, wordt verwezen naar art. 1:43 BW, doch dit artikel is vervallen krachtens de Wet van 8 oktober 2014, Stb. 2014, 380 (Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand), in werking getreden op 1 september 2015. De materie van art. 1:43 (oud) BW is zonder dat een materiële wijziging is beoogd, overgeheveld naar art. 1:44 lid 2 BW.

of woonplaats met Nederland zijn verbonden. De Commissie kan niet beoordelen of daarvan een aanzuigende werking van Nederland in het kader van huwelijkstoerisme zal uitgaan, maar acht dit niet onwaarschijnlijk. Zo zal een huwelijksvoltrekking bijvoorbeeld in Amsterdam, in Delft, op de Keukenhof of op een fraaie locatie in Zuid-Limburg wellicht voor menig buitenlands bruidspaar een romantisch en aanlokkelijk vooruitzicht zijn en zullen ongetwijfeld commerciële bureaus zich op deze toeristische huwelijksmarkt gaan richten.

3. Bij het openstellen van het huwelijk in de hierboven bedoelde zin wijst de Commissie op de mogelijkheid dat het in Nederland gesloten huwelijk elders, bijvoorbeeld in het land van de nationaliteit of de woonplaats van het bruidspaar, niet zal worden erkend. De kans op niet-erkenning is het grootst ten aanzien van huwelijken die in Nederland worden voltrokken tussen personen van gelijk geslacht. Het is aan het buitenlandse internationaal privaatrecht om te bepalen of dit in Nederland gesloten huwelijk voor erkenning in aanmerking komt. Wanneer in het buitenland, bijvoorbeeld in het land van de nationaliteit of de woonplaats van de echtgenoten, huwelijken tussen personen van gelijk geslacht niet kunnen worden voltrokken, bestaat de gerede kans dat dergelijke huwelijken in strijd worden geacht met de openbare orde van het desbetreffende land en derhalve aldaar niet zullen worden erkend. Daarmee ontstaat een hinkende rechtsverhouding: in Nederland rechtsgeldig gehuwd, in het buitenland ongehuwd. Dit probleem van hinkende rechtsverhoudingen – waardoor ook de mogelijkheid van bigamie ontstaat – kan door de Nederlandse wetgever niet worden opgelost. Het verdient krachtig aanbeveling dat, wanneer de openstelling van het huwelijk in de hier bedoelde zin wordt gerealiseerd, aanstaande echtgenoten uitdrukkelijk op de consequenties van eventuele niet-erkenning van hun huwelijk in het buitenland worden gewezen. Er zal derhalve veel aandacht moeten worden besteed aan informatieverstrekking, óók op het gebied van de documenten die met het oog op de huwelijksvoltrekking hier te lande zullen moeten worden overgelegd.

4. Ook is niet ondenkbaar dat de bevoegdheid van de Nederlandse ambtenaar van de burgerlijke stand om huwelijken te voltrekken tussen personen die met Nederland qua nationaliteit of woonplaats geen band hebben, als exorbitant wordt beschouwd in landen waar in het kader van de erkenning van het huwelijk op grond van het aldaar geldende internationaal privaatrecht een toetsing van de bevoegdheid van de huwelijksautoriteit wordt aangelegd. Een dergelijke exorbitante bevoegdheid die internationaal niet aanvaardbaar is, leidt dan tot niet-erkenning van het in Nederland gesloten huwelijk. Deze mogelijkheid van niet-erkenning kan bij alle huwelijken spelen (ongeacht of het huwelijk is gesloten tussen personen van verschillend of van gelijk geslacht) en hangt af van het buitenlandse internationaal privaatrecht. Toekomstige echtgenoten zouden ook op deze mogelijkheid van niet-erkenning moeten worden gewezen.

5. Wanneer het huwelijk in Nederland wordt opengesteld voor personen zonder Nederlandse nationaliteit of woonplaats, is wenselijk dat ook wordt voorzien in de mogelijkheid dat de Nederlandse rechter bevoegdheid toekomt om kennis te nemen van een verzoek tot echtscheiding van een hier

te lande gehuwd echtpaar, voor zover daarin niet wordt voorzien door de bepalingen van de Verordening Brussel IIbis.[4]

6. De Commissie heeft kennis genomen van uw voornemen de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht te raadplegen over de gevolgen die de genoemde openstelling van het huwelijk in Nederland op het terrein van het internationaal privaatrecht heeft. De Commissie volstaat dan ook met de opmerkingen die hierboven zijn gemaakt over de problemen die in dat kader kunnen rijzen.

7. U hebt de Commissie gevraagd naar het aspect van de communicatie van de ambtenaar van de Burgerlijke Stand met aanstaande echtgenoten die de Nederlandse taal niet machtig zijn, en of problemen zijn te verwachten met het controleren van de gegevens van de aanstaande echtgenoten (vragen 1 en 2, zie hierboven). De openstelling van het huwelijk in de hier bedoelde zin leidt naar het oordeel van de Commissie niet tot bijzondere toepassingsproblemen voor de ambtenaar van de Burgerlijke Stand, althans niet tot andere problemen dan die waarvan thans ook al sprake kan zijn. Problemen met betrekking tot de taal en de overgelegde documenten zullen niet anders zijn dan onder het geldende recht het geval is. Indien het 'huwelijkstoerisme' naar Nederland een hoge vlucht neemt, is niet ondenkbaar dat het aantal gevallen zal toenemen waarin op de voet van art. 1:27 BW gebruik zal worden gemaakt van de rechterlijke voorziening tegen een weigering tot het opmaken van een akte van de burgerlijke stand, maar daarover valt geen voorspelling te doen.

8. Ten aanzien van de eventuele kosten die aan de huwelijksvoltrekkingen zijn verbonden van personen die noch door nationaliteit noch door woonplaats met Nederland zijn verbonden (vraag 3, zie hierboven), is de Commissie van oordeel dat deze kwestie aan de gemeenten moet worden overgelaten.

9. U hebt ook gevraagd of de Commissie nog andere gevolgen (voor- en nadelen) ziet in de bedoelde openstelling van het huwelijk. De Commissie heeft in nr. 2 reeds gewezen op het ontstaan van huwelijkstoerisme waarvan een positieve economische werking kan uitgaan en in nr. 3 op het gevaar van ontstaan van hinkende rechtsverhoudingen. De Commissie wijst voorts op kwesties rondom visumaanvraag en asielverlening die door de genoemde openstelling kunnen rijzen. Zo is niet ondenkbaar dat personen van gelijk geslacht afkomstig uit landen met een voor LHBT discriminerende wetgeving na hun huwelijksvoltrekking hier te lande alsnog in Nederland asiel zullen aanvragen omdat zij in het land van herkomst aan discriminatie en vervolging zijn blootgesteld.

10. De Initiatiefnota en de motie maken geen gewag van de openstelling van het geregistreerd partnerschap, terwijl thans voor het aangaan van een geregistreerd partnerschap krachtens art. 1:80a lid 5 jo. art. 1:44 lid 2 BW eveneens de eis geldt dat één van de partners de Nederlandse nationaliteit moet hebben of in Nederland woonachtig moet zijn. De openstelling van het huwelijk in de hiervoor bedoelde zin zal derhalve ook consequenties hebben voor het aangaan van een

---

[4] Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, PbEG 2003, L 338/1.

geregistreerd partnerschap hier te lande. De in dit advies omschreven problemen zijn in dat geval niet anders. Wel voorziet de huidige wet (art. 4 lid 4 Rv) reeds in de bevoegdheid van de Nederlandse rechter ingeval het geregistreerde partnerschap in Nederland is aangegaan en aan de rechter een verzoek tot ontbinding van het geregistreerde partnerschap wordt gedaan.

De Commissie vertrouwt erop met het bovenstaande aan uw verzoek om advies te hebben voldaan en is steeds gaarne tot nader overleg bereid.

Hoogachtend,

Prof. mr. P. Vlas
Voorzitter

Mr. L.A.R. Siemerink
Secretaris